Deutscher Bundestag **Drucksache 18/12547**

18. Wahlperiode 30.05.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Corinna Rüffer, Britta Haßelmann, Kerstin Andreae, Beate Müller-Gemmeke, Brigitte Pothmer, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Sven-Christian Kindler, Dr. Tobias Lindner, Dr. Julia Verlinden und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
sowie der Abgeordneten Katrin Werner, Sigrid Hupach, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Cornelia Möhring, Norbert Müller, Harald Petzold, Dr. Petra Sitte, Jörn Wunderlich und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Wahlrecht

A. Problem

Das aktive und passive Wahlrecht steht grundsätzlich jeder Bürgerin und jedem Bürger zu (Art. 38 GG). Nach dem Bundeswahlgesetz (BWahlG) und dem Europawahlgesetz (EuWG) sind allerdings all jene Menschen pauschal vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer oder eine Betreuerin bestellt ist. Ebenfalls ausgeschlossen sind Menschen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und aufgrund dessen in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind. Wie eine von der Bundesregierung beauftragte Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht von Menschen mit Behinderungen im vergangenen Jahr gezeigt hat, werden auf diese Weise knapp 85.000 Menschen vom Wahlrecht ausgeschlossen.

Nach geltenden menschenrechtlichen Standards sind diese Ausschlusstatbestände nicht zu rechtfertigen. Sie stehen im Widerspruch zu den Zielen der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (BRK), die seit 2009 in Deutschland geltendes Recht ist (BGBl. II 2008 S. 1419). Artikel 29 der BRK sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen ihre politischen Rechte, insbesondere das Wahlrecht, gleichberechtigt mit anderen wahrnehmen können. Darüber hinaus verpflichtet die Konvention die Vertragsstaaten, Menschen mit Behinderungen im Bedarfsfall und auf Wunsch zu erlauben, sich durch eine Person ihrer Wahl bei der Stimmabgabe unterstützen zu lassen.

Weder der Wahlrechtsausschluss als automatische Rechtsfolge einer Betreuung in allen Angelegenheiten, noch als Folge einer Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus aufgrund einer strafrechtlichen Maßregel ist mit diesen Vorgaben vereinbar.

B. Lösung

Die genannten Ausschlusstatbestände gemäß § 13 Nr. 2 und 3 BWahlG sowie gemäß § 6a EuWG sind ersatzlos zu streichen.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention im Wahlrecht

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundeswahlgesetzes

Das Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 13 wird wie folgt gefasst: „Ausgeschlossen vom Wahlrecht ist, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt.“
2. In § 33 Absatz 2 wird das Wort „körperlichen“ gestrichen.
3. § 52 Absatz 1 Satz 2 wird wie folgt geändert:
   a) In Nummer 17 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
   b) Der Nummer 17 wird folgende Nummer 18 angefügt:
   „18. die Unterstützung von Wählerinnen und Wählern mit einer Beeinträchtigung bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl.“

Artikel 2

Änderung des Europawahlgesetzes

Das Europawahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. März 1994 (BGBl. I S. 423, 555, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394) wird wie folgt geändert:

1. § 6 a wird wie folgt geändert:
   a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:
   „(1) Ein Deutscher ist vom Wahlrecht ausgeschlossen, wenn er infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt.“
   b) In Absatz 2 werden die Wörter „eine der Voraussetzungen“ durch das Wort „die Voraussetzung“ ersetzt und die Angabe „Nr. 1 bis 3“ gestrichen.
2. Dem § 16 Absatz 2 wird folgender Satz 3 angefügt:
   „Ein Wähler, der des Lesens unkundig ist oder der wegen einer Beeinträchtigung gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, kann sich der Hilfe einer anderen Person bedienen.“
3. § 25 Absatz 2 Satz 2 wird wie folgt geändert:
   a) In Nummer 11 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

b) Der Nummer 11 wird folgende Nummer 12 angefügt:

„12. die Unterstützung von Wählerinnen und Wählern mit einer Beeinträchtigung bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl.“

Artikel 3

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 30. Mai 2017

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion,
Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Einschränkungen des Wahlrechts sind verfassungs- und völkerrechtlich nur unter sehr engen Voraussetzungen zulässig. Diskriminierende Beschränkungen des allgemeinen Wahlrechts sind stets ausgeschlossen. Eine Reihe internationaler Gremien (das UN-Hochkommissariat für Menschenrechte, das Ministerkomitee des Europarates etc.) hat sich in jüngerer Vergangenheit dafür ausgesprochen, einen Ausschluss vom Wahlrecht, der aufgrund von Annahmen über kognitive Fähigkeiten von Wählerinnen und Wählern bzw. deren Mangel vorgenommen wird, als unzulässige Diskriminierung einzustufen. Klar gegen jeden Ausschluss vom Wahlrecht aufgrund einer Behinderung hat sich das Ministerkomitee des Europarates in seiner am 16.11.2011 angenommenen Empfehlung zur Partizipation von Menschen mit Behinderungen am politischen und öffentlichen Leben (CM/Rec(2011)14) ausgesprochen: „3. (…) Alle Menschen mit Behinderungen, gleich ob sie körperlich, sinnes- oder geistig beeinträchtigt, psychisch oder chronisch krank sind, haben gleichberechtigt mit anderen Bürgern das Recht zu wählen, und dieses Recht sollte ihnen durch kein Gesetz, das ihre Geschäftsfähigkeit beschränkt, und durch keine richterliche oder sonstige Entscheidung, die auf ihrer Behinderung, kognitiven Funktionsfähigkeit oder angenommenen Fähigkeiten basiert, entzogen werden. Alle Menschen mit Behinderungen sind auch berechtigt, gleichberechtigt mit anderen für öffentliche Ämter zu kandidieren, und dieses Recht sollte ihnen durch kein Gesetz, das ihre Geschäftsfähigkeit beschränkt, und durch keine richterliche oder sonstige Entscheidung, die auf ihrer Behinderung, kognitiven Funktionsfähigkeit oder angenommenen Fähigkeiten basiert, und auf keine sonstige Weise entzogen werden.“ [nichtamtliche Übersetzung: Deutsches Institut für Menschenrechte, aktuell 05/2012]

Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) sieht für den Gesetzgeber beim Entzug des Wahlrechts von Menschen mit Behinderungen allenfalls einen sehr eingeschränkten Handlungsspielraum, da es sich gerade bei Menschen mit einer sogenannten geistigen Behinderung um eine besonders verwundbare Gruppe handele, die in der Vergangenheit erhebliche Diskriminierungen erfahren habe (EGMR, Urteil v. 20.5.2010, Alajos Kiss v. Hungary, Application. no. 38832/06).

Artikel 29 der BRK sieht vor, dass Menschen mit Behinderungen politische Rechte, insbesondere das Wahlrecht, gleichberechtigt genießen. Die Konvention unterscheidet hierbei nicht zwischen Personen, die die Fähigkeit zur Wahl besitzen und solchen, die sie nicht besitzen. Sie fordert vielmehr eine inklusive, partizipative und nichtdiskriminierende Ausgestaltung des Rechts auf politische Teilhabe und stellt die Befähigung und Unterstützung derjenigen in den Vordergrund, die ihrer bedürfen. Ein Ausschluss vom Wahlrecht ist von der BRK überhaupt nicht vorgesehen und nach ihr auch nicht zulässig. Dies hat der UN-Fachausschuss für Rechte von Menschen mit Behinderungen, der nach der BRK für die Überwachung der Konvention zuständig ist, in seinen Stellungnahmen bereits mehrfach klargestellt. In seiner abschließenden Stellungnahme zu einem Länderbericht Spaniens hat der Ausschuss betont, dass alle Menschen mit Behinderungen, unabhängig von der Art ihrer Beeinträchtigung, ihrem rechtlichen Status oder dem Umstand, dass sie sich unter Betreuung befinden, ein Recht haben, gleichberechtigt an Wahlen teilzunehmen (Vgl. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Spain, 19 – 23 September 2011, Ziffer 47 f., UN Doc. CRPD/C/ESP/CO/1; CRPD, 6th Sess., (2011); in diese Richtung auch schon Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding Observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities on Tunisia, 11 – 15 April 2011, Ziffer 35., UN Doc. CRPD/TUN/CO/1; CRPD, 5th Sess., (2011)).

Eine Reihe von Staaten der Europäischen Union, wie etwa Großbritannien, Italien, Österreich und Finnland, sehen keinerlei Beschränkungen des Wahlrechts aufgrund von Behinderungen mehr vor. In Deutschland haben bereits zwei Bundesländer – Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein –die Wahlrechtsausschlüsse aus ihren Landeswahlgesetzen gestrichen. Im Bundeswahlgesetz und im Europawahlgesetz sind allerdings im Widerspruch zu den Vorgaben der BRK weiterhin all jene Menschen pauschal vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen, für die zur Besorgung aller ihrer Angelegenheiten ein Betreuer oder eine Betreuerin bestellt ist. Ebenfalls

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ausgeschlossen sind Menschen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und die aufgrund dessen in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind.

Gegen eine Aufhebung der Beschränkungen des Wahlrechts für Menschen mit Behinderungen können keine durchgreifenden Bedenken geltend gemacht werden. Insbesondere das immer wieder angeführte Argument einer Missbrauchsgefahr hält einer näheren Überprüfung nicht stand. Zum einen führt auch ein umfangreiches Missbrauchspotenzial wie bei der Briefwahl (bei der Bundestagswahl 2009 stimmten insgesamt 9.420 580 bzw. 21,4 % der Wahlberechtigten per Briefwahl ab) nicht notwendig dazu, dass solche Möglichkeiten der Ausübung des Wahlrechts generell ausgeschlossen würden. Zum anderen führt die Tatsache, dass Unterstützung bei der Ausübung der Wahl benötigt wird, bei anderen Personengruppen nicht zum Ausschluss vom Wahlrecht. Bundeswahlordnung (BWO) sowie Europawahlordnung (EuWO) sehen bereits heute Möglichkeiten vor, die darauf zielen, Menschen mit Behinderungen in der Ausübung ihres Wahlrechts zu unterstützen. Menschen mit einer körperlichen Beeinträchtigung und Menschen, die nicht lesen können, sind berechtigt, eine Person zu bestimmen, die beim Kennzeichnen, Falten und bei der Abgabe des Stimmzettels assistiert. Die unterstützende Person darf dazu den bzw. die Wahlberechtigte auch in die Wahlkabine begleiten (§ 57 BWO, § 50 EuWO). Ähnliche Regelungen wurden auch für die Stimmabgabe in kleineren Krankenhäusern und kleineren Alten- oder Pflegeheimen getroffen (§ 62 BWO, § 55 EuWO).

Aus gutem Grund war die Gefahr eines Missbrauchs durch Dritte kein Grund, die Möglichkeit zur Briefwahl abzuschaffen oder Menschen mit einer körperlichen Beeinträchtigung bzw. Menschen, die nicht lesen können, ihr Wahlrecht zu entziehen. Stattdessen wurden Regelungen getroffen, von denen man annimmt, dass sie Missbrauch wirksam verhindern. So verpflichten BWO sowie EuWO die unterstützende Person dazu, sich bei der Hilfeleistung auf die Erfüllung der Wünsche der wahlberechtigten Person zu beschränken (§ 57 Abs. 2 BWO, § 50 Abs. 2 EuWO). In den Regelungen zur Briefwahl, ist vorgesehen, dass eine unterstützende Person durch Unterschreiben der Versicherung an Eides statt bestätigen muss, dass sie den Stimmzettel gemäß dem erklärten Willen der wahlberechtigten Person gekennzeichnet hat (§ 66 Abs. 3 BWO, § 59 Abs. 3 EuWO). Nach entsprechenden Änderungen kämen diese Vorkehrungen auch denjenigen zu Gute, die bisher vom Wahlrecht ausgeschlossen sind. Im Übrigen sind aus den EU-Mitgliedstaaten, die bereits jegliche Beschränkung des Wahlrechts für Menschen mit Behinderungen aufgehoben haben, keine wissenschaftlich belastbaren Untersuchungen bekannt, die auf ein erhöhtes Missbrauchspotenzial hinweisen.

Der Ausschluss der genannten Personengruppen genügt den Anforderungen des Artikels 29 BRK nicht, da er nicht zu einer möglichst weitgehenden Beteiligung von Menschen mit Behinderungen führt. Darüber hinaus werden gegenwärtig Menschen mit vergleichbarer Beeinträchtigung bzw. Erkrankung in Bezug auf ihr Wahlrecht ungleich behandelt.

So wird für Personen im fortgeschrittenen Stadium einer dementiellen Erkrankung, die im Vorfeld eine Vorsorgevollmacht erteilt haben, in der Regel keine Betreuung angeordnet und das Wahlrecht bleibt ihnen daher erhalten. Personen mit ähnlicher Beeinträchtigung aber, die keine Vorsorgevollmacht erteilt haben und für die daher eine Betreuung in allen Angelegenheiten angeordnet wurde, werden vom Wahlrecht ausgeschlossen. Dies ist nicht vereinbar mit dem Benachteiligungsverbot wegen einer Behinderung nach Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG.

Der Ausschluss vom Wahlrecht von Menschen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und die aufgrund dessen in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind, führt ebenfalls zu nicht zu rechtfertigenden Diskriminierungen. Personen mit dem gleichen Krankheitsbild, die sich in geschlossenen Einrichtungen befinden, aber nicht straffällig geworden sind, behalten ihr Wahlrecht. Wer allerdings in einer solchen Einrichtung untergebracht ist und im Zustand der Schuldunfähigkeit eine Straftat begangen hat, verliert automatisch das Wahlrecht, obwohl auch für diese Personen selbstverständlich bereits die Einschränkungen des Wahlrechts aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung gelten (§§13 Abs.1 Nr. 1 BWahlG, 6 a Abs. 1 Nr. 1 EuWG). Für eine unterschiedliche Behandlung von straffällig gewordenen Menschen mit und ohne Behinderung gibt es aber keine Rechtfertigung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die eingangs genannte Studie zum aktiven und passiven Wahlrecht behinderter Menschen gibt deutliche Hinweise darauf, dass in beiden vom Ausschluss betroffenen Personengruppen ein Interesse daran besteht, zu wählen. Viele der im Rahmen der Studie befragten Personen machten dieses Interesse in den Gesprächen deutlich, ohne danach gefragt zu werden.

Art. 29 BRK sieht vor, dass die Unterzeichnerstaaten Menschen mit Behinderungen im Bedarfsfall erlauben, dass sie sich auf Wunsch bei der Stimmrechtsabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen. Um die Einzelheiten der erforderlichen Unterstützung bei der Ausübung des Wahlrechts zu regeln, zu denen auch Vorkehrungen gegen möglichen Missbrauch gehören können, wird eine Verordnungsermächtigung im Bundeswahl- und Europawahlgesetz vorgesehen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Änderung hebt in Umsetzung von Art. 29 BRK den Ausschluss vom Wahlrecht von Menschen, die unter vollständiger Betreuung stehen ebenso auf wie den Ausschluss von Menschen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und die aufgrund dessen in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind.

Zu Nummer 2

Die Änderung hebt die Beschränkung der Regelung zur Unterstützung bei der Stimmabgabe auf Menschen mit einer körperlichen Behinderung auf. Damit wird Art. 29 a) iii) BRK entsprochen, der vorsieht, dass die Vertragsstaaten „die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen [garantieren] und […] zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch [erlauben], dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen“.

Zu Nummer 3

Die Änderung schafft eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für den Verordnungsgeber zur Umsetzung der von Art. 29 a) iii) BRK vorgesehenen Unterstützung bei der Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen. Der Verordnungsgeber kann hierdurch die Einzelheiten der Unterstützung bei der Stimmabgabe regeln und dabei insbesondere auch besondere Vorkehrungen zur Verhinderung eines möglichen Missbrauchs treffen, wie sie z.B. in § 28 Abs. 5 BWO vorgesehen sind. Danach darf eine bevollmächtigte Person bei der Abholung von Briefwahlunterlagen nicht mehr als vier Wahlberechtigte vertreten.

Zu Artikel 2 (Änderung des Europawahlgesetzes)

Zu Nummer 1

Die Änderung hebt in Umsetzung von Art. 29 BRK den Ausschluss vom Wahlrecht von Menschen, die unter vollständiger Betreuung stehen ebenso auf wie den Ausschluss von Menschen, die eine Straftat im Zustand der Schuldunfähigkeit begangen haben und die aufgrund dessen in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Nummer 2

Die Änderung führt zur Klarstellung eine Regelung zur Unterstützung bei der Stimmabgabe, wie sie im BWahlG (§ 33 Abs. 2) bereits enthalten ist, auch auf Ebene des EuWG ein. Entsprechend der Änderung in Artikel 1 Nummer 2 wird die in § 33 Abs. 2 BWahlG bislang vorgesehene Beschränkung der Unterstützung auf Personen mit einer körperlichen Beeinträchtigung nicht übernommen. Damit wird Art. 29 a) iii) BRK entsprochen, der vorsieht, dass die Vertragsstaaten „die freie Willensäußerung von Menschen mit Behinderungen als Wähler und Wählerinnen [garantieren] und […] zu diesem Zweck im Bedarfsfall auf Wunsch [erlauben], dass sie sich bei der Stimmabgabe durch eine Person ihrer Wahl unterstützen lassen".

Zu Nummer 3

Die Änderung schafft eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für den Verordnungsgeber zur Umsetzung der von Art. 29 a) iii) BRK vorgesehenen Unterstützung bei der Stimmabgabe von Menschen mit Behinderungen. Der Verordnungsgeber kann hierdurch die Einzelheiten der Unterstützung bei der Stimmabgabe regeln und dabei insbesondere auch besondere Vorkehrungen gegenüber einem möglichen Missbrauch treffen, wie sie z.B. in § 27 Abs. 5 EuWO vorgesehen sind. Danach darf eine bevollmächtigte Person bei der Abholung von Briefwahlunterlagen nicht mehr als vier Wahlberechtigte vertreten.

Zu Artikel 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.